

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL

PEDRO HENRIQUE DE ALMEIDA ALBERTO

**O CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS E A
RESPONSABILIDADE FISCAL**

BRASÍLIA
2019

PEDRO HENRIQUE DE ALMEIDA ALBERTO

**O CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS E A
RESPONSABILIDADE FISCAL**

Monografia apresentada como pré-requisito
para a obtenção do título de bacharel em
Ciência Política pela Universidade de Brasília.

Orientador: Dr. Frederico Bertholini

BRASÍLIA
2019

PEDRO HENRIQUE DE ALMEIDA ALBERTO

**O CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS E A
RESPONSABILIDADE FISCAL**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência
Política da Universidade de Brasília para
obtenção do título de bacharel em Ciência
Política e apresentado à seguinte banca
examinadora:

PROFESSOR FREDERICO BERTHOLINI

Orientador
(Universidade de Brasília)

PROFESSOR ARNALDO MAUERBERG

Examinador
(Universidade de Brasília)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por todas as coisas. Sou particularmente grato ao meu orientador Frederico B. Santos Rodrigues, que muito dedicou-se e cooperou, com paciência, para a consecução deste trabalho, despertando o meu interesse pelo tema e pela abordagem adotada.

Agradeço também ao corpo docente da UnB, especialmente às professoras Débora R. Almeida e Rebecca N. Abers pelas ótimas aulas, que abriram meus horizontes, quanto às diferentes áreas e possibilidades no estudo da ciência política.

Não posso deixar de mencionar os ótimos amigos que fiz durante esta trajetória. Dentre eles, Júlia Lauriola e Lucas Almeida. Para vocês vai meu muito obrigado pelas conversas, pelas risadas e pelos melhores momentos que vivi nesta universidade. Não teria sido o mesmo sem vocês.

Não posso deixar de mencionar a cooperação e o incentivo da minha família. À minha mãe Maria Almeida, e meu padrasto, Francisco Lima, que mesmo distantes sempre se fizeram presentes; A meu pai Alexandre Alberto e à minha madrastra, Aida Dantas, pelo suporte e carinho em todos os momentos; à minha tia, Vanessa Alberto, sou eternamente grato, pois nenhuma conquista teria sido possível sem você. Por último, aos meus avós e à minha prima, Lavinia Lima, pelo apoio incondicional.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. JUSTIFICATIVA.....	9
3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS COMO MECANISMOS DE CONTROLE.....	11
4. HIPÓTESES.....	14
5. METODOLOGIA	15
6. O PANORAMA DOS PLENÁRIOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS.....	18
7. OS GOVERNADORES E O CENÁRIO DAS CONTAS PÚBLICAS ESTADUAIS	25
8. CONCLUSÃO	30
REFERÊNCIAS	32

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel dos Tribunais de Contas Estaduais, como mecanismos de fiscalização do orçamento público, para entender como atuam, como são formados e de que maneira se relacionam com outras formas de controle, tais como o Legislativo estadual e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, através do levantamento de dados realizado, busca-se compreender os limites de efetividade dessas instituições e as suas possibilidades reais de fiscalização, ressaltando a influência política direta existente na indicação desses conselheiros e nos pareceres produzidos por eles. Em suma, procura-se demonstrar que as análises feitas por esses Tribunais não se reduzem somente a aspectos técnicos e formais, mas possuem caráter político, que não pode ser ignorado.

Palavras-chave: Tribunal de Contas; Lei de Responsabilidade Fiscal; Ciclos Políticos; Governadores, Federalismo Fiscal.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the role of the Brazilian Audit Officer Court, as a mechanism of controlling the public budget, to understand how they operate, how they are formed and the way they relate to other institutions of accountability, such as the state legislative and the Brazilian Fiscal Responsibility Law. Besides that, through the data collection performed, it seeks to understand the limits of effectiveness of these institutions and the possibilities of a real control, highlighting the political influence from the appointment of these counselors and from the reports that they make. To sum up, this paper tries to show that the analyses produced by these Courts are not simply formal and technique, but they have a political facet, that can not be ignored.

Keywords: Audit Officer Court; Fiscal Responsibility Law; Political Cycles; Governors, Fiscal Federalism.

1. INTRODUÇÃO

Um dos maiores problemas, que muitos estados enfrentam, é o alto endividamento. Em 2017, segundo a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)¹, estados como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais ultrapassaram o teto da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF - com Dívida Líquida Consolidada – DLC - de mais de 200% da Receita Corrente Líquida – RCL. Ainda, de acordo com a FIRJAN, o déficit estadual está relacionado a altos gastos obrigatórios, ligados a uma queda da receita, sendo, por isso, um problema estrutural de grande parte dos estados brasileiros.

Busca-se, através deste trabalho, promover uma investigação acerca da liberdade de atuação e do arbítrio dos governadores do Brasil, considerando o contexto de restrição orçamentária, que acompanha os estados da federação. Para isso, cabe destacar a relevância das atividades desempenhadas pelos Tribunais de Contas Estaduais - TCEs, cujo objetivo é exercer controle externo dos gastos dos estados, através de pareceres prévios, e fiscalizar a gestão financeira, orçamentária e patrimonial, balizados por princípios como a legalidade e a economicidade. Em virtude disso, a análise do papel desses tribunais é de extrema relevância para evidenciar a efetividade de seu controle e sua estrutura de organização.

Muitos são os autores que abordam o tema do endividamento estadual e da influência da LRF no nível municipal. No entanto, o debate sobre a sua eficiência, de modo geral, não é consolidado. Corbari e Macedo (2009) constataram que certos municípios realmente diminuíram a dívida, desde a aprovação da LRF. Por outro lado, outros autores como Santolin, Gonzaga e Reis (2009) perceberam que as despesas com pessoal foram afetadas, negativamente, devido a limites impostos pela própria Lei. Destaca-se o resultado a que chegaram Nakaguma e Bender (2006), ao afirmarem que a LRF diminuiu o endividamento, mas a Emenda das Reeleições aumentou o que se conhece como “ciclos políticos” – manipulação oportunista da economia em períodos eleitorais.

¹ Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Publicações Sistema Firjan. Pesquisa e Estudos socioeconômicos. Abr. 2017. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2017/04/A-situa__o-fiscal-dos-estados_FIRJAN-2017.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2019.

Além do exposto, cabe ressaltar que, apesar de inspecionar as contas dos governos estaduais, a indicação dos conselheiros dos TCEs ocorre, de forma geral, a partir da nomeação conjunta do Executivo e Legislativo dos estados. Desse modo, é importante se atentar para a influência dos aspectos políticos na composição desses Tribunais e na elaboração dos pareceres prévios, das contas públicas dos administradores, tendo em vista a maneira como ocorrem essas indicações. A partir do apresentado, a pergunta de pesquisa é a seguinte: o quão alinhadas são as composições dos Tribunais de Contas Estaduais às políticas dos governadores?

2. JUSTIFICATIVA

Essa pergunta de pesquisa tem como temas amplos o problema das dívidas estaduais, a responsabilidade fiscal e os Tribunais de Conta Estaduais. Destaca-se a relevância de se estudar cada um desses elementos, tendo em vista que, nos últimos anos, diversas instituições de controle ganharam notoriedade nacional. Sendo que, a partir de 1988, observa-se a burocratização e a capilarização dos Tribunais de Contas, por outros entes federativos (FERNANDES et al., 2018). Assim, Fernandes et al. (2018) salientam a importância dessas instituições para a construção de uma sociedade mais participativa e envolvida com os mecanismos de controle.

Uma investigação sobre as relações entre o executivo estadual e os conselheiros dos Tribunais de Contas torna mais claro como o sistema político tem influência direta sobre variáveis macroeconômicas – no caso, o comportamento da dívida pública. Além disso, este trabalho tem como pretensão apontar como os estados lidam com os déficits e, a partir disso, trazer indícios quanto às intenções dos governadores, visto que, para diversos autores, (SAKURAI e GREMAUD, 2007; NAKAGUMA e BENDER, 2006) os governantes, mesmo com mecanismos de controle, como a Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), ainda podem, de certa maneira, utilizar-se das finanças públicas, de maneira oportunista, principalmente em anos eleitorais, para se promover, “acobertar” determinada situação econômica ou até mesmo atrapalhar o próximo político que assumirá o cargo.

Por outro lado, segundo Nakaguma e Bender (2006), é comprovada a diminuição dos chamados ciclos políticos. Isso, em grande medida, é fruto de uma limitação da própria LRF, quanto ao gasto com pessoal – que, devido ao limite estabelecido pela lei, de 60%, já

havia diminuído, nos estados, 20,4% em 2002 (NAKAGUMA & BENDER, 2006, p. 388). Ainda assim, de acordo com esses autores, a Emenda da Reeleição teve como resultado um aumento de gastos em áreas “mais visíveis”, nos anos eleitorais, como transportes e educação – sendo este 17,1% mais expressivo em governos de esquerda.

Giuberti (2005) também chegou à conclusão similar, ao afirmar que, a LRF foi essencial para conter as despesas de pessoal em municípios com alto comprometimento da receita nesse quesito. No entanto, em municípios cujo dispêndio com pessoal não compromete as contas públicas, a LRF apresenta pouca influência na ação dos gestores públicos. Desse modo, a influência da lei não é uniforme em todo o território nacional.

No entanto, não se devem desconsiderar os méritos proporcionados pela LRF. Para Giuberti (2005) e Nakaguma e Bender (2006), a referida lei teve papel central na estruturação dos gastos públicos e na contenção do endividamento. Do mesmo modo, Sakurai e Gremaud (2007) afirmam que, no ano de sua aprovação, a LRF já havia modificado substancialmente o padrão das receitas dos entes da federação – como por exemplo a arrecadação tributária.

A pergunta de pesquisa proposta, de acordo com as classificações de Halperin e Heath (2012), é do tipo descritiva. Isso porque busca-se mapear de que forma as relações entre executivo e Tribunais de Contas estaduais se desenvolvem, no domínio prático. Além disso, torna-se mais compreensível o papel dos governadores e a sua atuação, em diversos momentos. Como o tema da responsabilidade fiscal é campo bastante disputado, uma pergunta descritiva poderia trazer um novo olhar teórico e empírico.

Admito a existência de vários trabalhos que tratam do endividamento nos estados brasileiros, porém esses trabalhos, em sua maioria, não privilegiam a figura do governador, em si, mas priorizam, em suas análises, o nível municipal e a estrutura fiscal em comparação com o âmbito político, relegando ao governo estadual um papel coadjuvante, em comparação aos outros entes da federação – a União e os municípios. Por causa disso, a relação entre estes adquire uma falsa aparência de que não existe um ente “intermediário”.

Não obstante, conforme afirmam Quintal et al. (2012), os estudos existentes na área do direito e da ciência política, quanto aos Tribunais de Contas, tratam sumariamente da estrutura administrativa, jurídica e da autonomia constitucional dessas instituições – principalmente em relação ao regimento interno -, sendo que ainda são poucas as pesquisas que

discutem as relações desses Tribunais com o Executivo, o Legislativo e a própria sociedade civil.

Quanto à estrutura do trabalho, na primeira parte, tem-se como objetivo apresentar o atual contexto em que se encontram as possibilidades de uso do orçamento público, por parte dos governantes. Para isso, ressalta-se a existência dos principais mecanismos de controle – os Tribunais de Contas e a Lei de Responsabilidade Fiscal -, apresentando suas propostas de atuação, sua operacionalização, bem como as críticas e desafios enfrentados por esses modelos.

Na segunda parte, busca-se fazer um apanhado geral acerca da composição dos TCEs, realçando aspectos de suma importância para definir o perfil geral dos conselheiros de todo o país. Para isso, apresentam-se dados relacionados à ocupação desses espaços públicos e de seu funcionamento. A partir de pesquisa relativa à vida política pregressa, ao sexo, à prerrogativa de nomeação e às posições políticas desses conselheiros, tenta-se mostrar o viés político presente nesses plenários.

Na terceira parte, trata-se de analisar qual a influência do aspecto político sobre a aprovação (ou não) dos gastos públicos dos governos estaduais, levando em conta os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para isso, serão utilizados dados acerca dos Relatórios da Gestão Fiscal estadual, discutindo-se também a forma como essas estimativas são realizadas – e as críticas a esse cômputo feitas por Bertholini et al. (2018) e Santos et al (2017).

3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS COMO MECANISMOS DE CONTROLE

Um dos principais argumentos, quanto ao comportamento do eleitor frente aos ciclos políticos, é o de que esses, de forma geral, possuem uma memória que leva em conta o curto prazo, sem se atentarem a elementos ou padrões da política econômica, do passado ou de longo prazo (NORDHAUSS, 1975). No entanto, novas visões e críticas a essa concepção vêm surgindo ao longo dos últimos tempos, enfatizando outros aspectos que devem ser considerados.

Como contraposição a esse entendimento, Franzese e Jusko (2006) afirmam que a adesão do eleitor a um governante que utiliza ciclos políticos não pode ser explicada somente através de fatores de ordem econômica (sejam eles de curto ou de longo prazo), mas também, devem-se considerar outros elementos, como a possível preferência dos eleitores por determinado partido.

Franzese e Jusko (2006) também destacam o caráter altamente contextual e endógeno que os gastos eleitorais podem assumir. Segundo os autores, essas variações dizem respeito ao contexto internacional e ao doméstico; à política, à economia e às instituições, que circunscrevem cada eleição. Desse modo, apesar da ideia estabelecida de que os políticos buscam se reeleger, os ciclos políticos possuem mudanças que podem incentivar ou conter esse comportamento. Contudo, de maneira geral, para os mesmos autores, os políticos possuem incentivos para usar de forma estratégica o orçamento disponível. Quanto a isso, esses autores afirmam:

[...] all incumbents seek reelection equally in all elections and that all equally control policies equally effective toward that goal. Re-election incentives, control over policies, and political-economic policy efficacy are not constant, however; they vary considerably across *contexts* (FRANZESE e JUSKO, 2006, p. 549).

Na realidade brasileira, como contraponto à tradicional perspectiva de que os governantes possuem incentivos para usar o dinheiro público de maneira imprudente, criou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000. Pode-se dizer que o maior avanço da LRF foi dotar o processo orçamentário de maior planejamento, promovendo meios e planos a fim de impedir o endividamento irresponsável a longo prazo (NUNES, R.; NUNES, S., 2002).

Além disso, a LRF buscou contrabalancear o provável uso arbitrário do orçamento público, por meio da prescrição de sanções, em caso de descumprimento de suas normas. Essas penalidades vão desde a interrupção das transferências voluntárias à unidade da federação, até a possível prisão do governante responsável (GIUBERTI, 2005, p. 9). Desse modo, ressalta-se a relevância dos dispositivos desse mecanismo de controle, como formas de limitar e desestimular gastos discricionários e suas consequências danosas à economia.

Por outro lado, é importante se atentar ao fato de que esse controle não é totalmente livre de falhas. Como exemplo, apontam-se dados divulgados pelo Ministério da

Saúde², nos anos eleitorais do período entre 2001 a 2014, segundo os quais se constatou que os gastos e repasses na área da saúde aumentaram, em média, 48%. De acordo com este mesmo relatório, esse súbito aumento possui razões políticas e obedece a um caráter cíclico.

Da mesma maneira, o IPEA³ também confirmou essa tendência, ao analisar o período que compreende os anos de 1955 a 2011, quanto à taxa de investimento. Conforme a mesma pesquisa, o padrão de aumento se mostra, de forma mais acentuada, na esfera estadual; tanto no aumento, quanto na queda da despesa com investimentos, em períodos eleitorais.

Além da própria LRF, como mecanismo de controle também existem os TCEs, auxiliares do poder Legislativo. A importância desses Tribunais também está relacionada à melhor gestão do orçamento público. Isso porque os TCEs emitem pareceres prévios e relatórios, acerca dos gastos públicos e do orçamento do governo vigente, e, a partir disso, o Legislativo julga a natureza das contas do executivo estadual. Tanto o TCE como o Legislativo estadual possuem relação de coordenação e não de subordinação, entre si (BRASIL, 2019)

Esses Tribunais possuem sete conselheiros e estão presentes nos 26 estados da federação e no Distrito Federal. Sendo que, desses sete conselheiros, três são indicados pelo governador (um por livre escolha e dois alternadamente entre membros do Ministério Público e auditores) e, os quatro demais, a partir do legislativo estadual. Cabe destacar que os pareceres prévios desenvolvidos pelos Tribunais são feitos, majoritariamente, de forma colegiada (BRASIL, 2019).

Sakai e Paiva (2014) e Fernandes et al. (2018), de maneira similar, apontam a existência de problemas, no que diz respeito à atuação e à composição dos TCEs. Fernandes et al. (2018) afirmam que há dificuldades no acesso aos pareceres desses Tribunais, o que ocasiona efeitos deletérios para a *accountability*. Além disso, destacam a inexistência de um sistema único que possibilite a padronização de parâmetros nos sistemas existentes nos TCEs, resultando em um controle complexo e flexível. Muito disso sobrevém como consequência da descentralização e da liberdade, atribuídas a essas instituições de controle (FERNANDES et al., 2018, p. 144). Quanto a isso, os autores exemplificam:

² Investimentos em saúde crescem em períodos eleitorais. Jun. 2014. Disponível em: <<http://www.femipa.org.br/noticias/investimentos-em-saude-crescem-em-periodos-eleitorais/>>. Acesso em: 9 dez. 2019

³ Como anda o investimento público no Brasil? Dez. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111228_comunicadodoipea126.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2019.

Os casos do Tribunal de Contas do Estado Acre e do Amapá são ainda mais graves por não terem os documentos digitalizados, e os processos só poderem ser consultados se solicitados pessoalmente no tribunal. O TC do Espírito Santo também não disponibiliza seus relatórios ou pareceres online, sendo necessário o envio dos pareceres por email, 29 dias após a solicitação, e o envio de um disco com os relatórios técnicos, mais de dois meses após a solicitação (FERNANDES et. al., 2018, p. 138).

Nunes et al. (2019) salientam que os Tribunais de Contas – TCs sofreram mudanças quanto à interpretação e à operacionalização da LRF, devido à ausência de coesão entre esses Tribunais. Segundo os autores, as regras dispostas, embora universais, não se adequam da mesma maneira às perspectivas de cada TC. Dessa forma, as práticas existentes são reinventadas a partir da LRF, promovendo a proliferação do que esses autores chamam de “contabilidade criativa”, em diferentes níveis e maneiras, por todo o território nacional (NUNES et al., 2019, p.12).

Arantes et al. (2005) chamam a atenção para a importância dos TCs, ressaltando seu corpo técnico, sua estrutura e a difusão pelo país. Porém, segundo eles, seria necessária a existência de TCs mais próximos à sociedade civil e às demais instituições. Isso porque maior proximidade com os cidadãos ocasionaria um aumento da legitimidade das decisões tomadas pelos Tribunais. Além disso, afastaria a visão, apontada pelos autores, de Tribunais politizados e isolados dos demais órgãos de controle (ARANTES et al., 2005, p. 80).

Visão esta também indicada por Fernandes et al. (2018), ao declararem que, em certos casos, não existe intercâmbio de informações e de dados, relevantes para a análise de contas e para a produção de relatórios, tanto por parte dos TCs, como das outras instituições de controle. Com base nisso, a extensão do controle horizontal possível é, negativamente, afetada (FERNANDES et al, 2018, p. 145).

4. HIPÓTESES

Esta hipótese parte de um estudo feito por Sakurai e Gremaud (2007), cuja conclusão é a de que existem mudanças nas despesas dos municípios em anos eleitorais. De acordo com os autores, mesmo com a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, o período eleitoral exerce influência sobre o padrão de gastos. A partir disso, a intenção é saber se esse padrão oportunista também se verifica a nível regional, tendo em vista a atuação dos conselheiros dos TCEs.

De modo concomitante, Santolin et al (2009) destacam o fato de que o limite de 60%, estabelecido pela LRF para gasto com pessoal, impulsionou, de forma implícita, os municípios mineiros a aumentar esses gastos com pessoal, em detrimento das despesas com investimento e da arrecadação tributária, com o objetivo de se aproximarem da meta.

H₁: Mesmo após a Lei de Responsabilidade Fiscal e com os TCEs, os governadores ainda podem usar os gastos para fins políticos oportunistas, manipulando os gastos com pessoal.

Sundfeld et al. (2017) afirmam haver no Tribunal de Contas um aspecto político, que não pode ser desconsiderado. Segundo eles, isso ocorre porque não existe somente preocupação com a quantidade de recursos gastos (economicidade), mas também com as premissas constitucionais desses gastos (legalidade). De acordo com os autores, isso não significa substituir a autonomia administrativa do governante por uma política econômica do Tribunal de Contas.

No entanto, é notório o fato de que a linha entre o julgamento formal e o julgamento político é tênue, especialmente quando se trata de órgãos como os TCEs, instrumentos colaborativos e técnicos dos Legislativos estaduais. Além do mais, muitas vezes, os julgamentos, feitos pelo Legislativo, obedecem a uma lógica de oportunidade ou conveniência, aspectos subjetivos. Diante disso, a interferência dos TCEs se torna relevante (SUNDFELD et al., 2017, p. 887).

H₂: Existem influências políticas e negociais, no que tange à escolha e à composição do quadro de conselheiros dos TCEs.

5. METODOLOGIA

Para o presente trabalho, a integração entre métodos quantitativos e qualitativos será utilizada, visto que, de acordo com Rezende (2014), existem “domínios exclusivos” e métodos que se adequam de forma mais apropriada, dependendo do desenho de pesquisa. Em um trabalho, cujo tema principal é a composição dos Tribunais de Contas Estaduais, é necessário que se esteja atento à questão da endogeneidade da amostra – condições sociais e políticas particulares – e que por isso não admitem somente uma perspectiva quantitativa de

avaliação. Existe a ideia de que o contexto exerce, de forma direta, influência nas relações de causa (REZENDE, 2014, p. 50-54).

Além disso, optou-se por utilizar o método de dados em painel. Isso porque, para Loureiro e Costa (2009), essa metodologia possibilita a junção de variáveis do tempo e do espaço, de forma a permitir a observação de fenômenos em constante desenvolvimento, como é o caso de fenômenos políticos e socioeconômicos. De modo similar, Wooldridge afirma que dados em painel são interessantes para pesquisas que buscam analisar, sob perspectiva econômica, políticas governamentais, ao longo do tempo (WOOLDRIDGE, 2010, p. 416-417).

Neste trabalho, a variável dependente, para a primeira hipótese, será: o gasto com pessoal e a variável independente será o alinhamento dos conselheiros na aprovação da gestão orçamentária do executivo estadual. Para a segunda hipótese, a variável dependente será a composição dos Tribunais de Contas e a variável independente está relacionada às influências políticas na nomeação dos conselheiros.

Quanto à primeira variável independente citada, escolheu-se utilizá-la, pois, de acordo com Santolin et al. (2009), nos municípios, após a LRF os gastos com investimentos diminuíram como uma forma de compensar o aumento dos gastos com pessoal – visto que o limite estabelecido pela LRF- de 60% - denotou, de forma implícita, que os municípios poderiam atingir esse limite – em detrimento da arrecadação tributária, por exemplo. Desse modo, percebe-se que os gastos com pessoal se mostram flexíveis e, por causa disso, podem, muitas vezes, ser instrumentos políticos, inclusive para a barganha política e obtenção de apoio.

Para investigar o gasto com pessoal em cada estado, utilizou-se a análise documental, a partir de dados primários, disponibilizados pelo Portal da Transparência e nas páginas do Ministério da Fazenda e do Tesouro Nacional. Além disso, buscou-se comparar os gastos com pessoal - escolheu-se o gasto com pessoal como um dos elementos de análise, devido ao fato de que este representa, atualmente uma das maiores fontes de despesa dos governos estaduais - informados através dos Relatórios de Gestão Fiscal – divulgados pelos governos estaduais -, com aqueles, provenientes do chamado “método IPEA” – idealizado por Santos et al. (2017).

Essa diferença entre as formas de cálculo é de extrema relevância, uma vez que, conforme afirmam Bertholini et al. (2018), a LRF permite diversas deduções de despesas, no que diz respeito ao cálculo de despesa bruta. Com base nisso, seria possível comprovar a

primeira hipótese, no que concerne à intervenção política dos governos estaduais nos TCEs, mediante a aprovação desses Relatórios de Gestão Orçamentária. De acordo com Bertholini et al. as despesas que podem ser deduzidas são:

(i) despesas com indenizações por Demissão e Programas de Incentivo à Demissão Voluntária (Indenizações Trabalhistas); (ii) despesas decorrentes de decisão judicial de período anterior (Sentenças Judiciais); (iii) despesas da competência de períodos anteriores (Despesas de Exercícios Anteriores); e (iv) despesas com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico (BERTHOLINI et al., 2018, p.13-14).

Quanto à segunda hipótese, no que tange ao perfil dos conselheiros dos TCEs, as informações foram coletadas a partir de diversas fontes como: o *site* de cada um dos Tribunais de Contas e das respectivas Assembleias Legislativas – através dos atos de nomeação – por meio de dados secundários de pesquisa feita por Sakai e Paiva, em 2014, e nos Diários Oficiais dos respectivos estados.

Baseado nisso, organizou-se uma tabela com todos os conselheiros estaduais do Brasil, levando em conta o poder do qual decorreu cada indicação – executivo ou legislativo –, para mapear os atores nacionais que participam da elaboração dos pareceres prévios, das contas estaduais, e que seriam úteis para explicar o quadro geral dos Tribunais de Contas, na realidade brasileira.

Da mesma maneira, essa tabela conta com dados acerca de anterior eleição dos conselheiros a cargos eletivos, bem como o partido proveniente, seu último ano de mandato – coletados a partir do *site* do Tribunal Superior Eleitoral e da plataforma de acesso à informação – bem como a prerrogativa da sua vaga, o ano de posse nos TCEs, o presidente do legislativo estadual, juntamente com o governador e seus partidos, no ano em que o conselheiro tomou posse.

Para tentar entender o perfil dos conselheiros, foram utilizados gráficos e tabelas, produzidos a partir do *software* R e do Excel. Além disso, utilizaram-se, como parâmetro para a análise da posição política, as estimativas de Power e Zucco (2009) – no que diz respeito à classificação dos partidos brasileiros, ao longo do tempo, em esquerda ou direita. Essa categorização foi relevante, na medida que possibilitou apreciar a conjuntura política em que os conselheiros foram indicados, a partir da posição política do partido de que são provenientes os governadores, o presidente da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa – conforme o ano da posse – e os próprios conselheiros.

Na presente pesquisa, enfrentaram-se dificuldades para o acesso a dados, que deveriam ser públicos. Isso porque muitos Tribunais possuem informações incompletas em seus *sites*, ou nem sequer as possuem – como é o caso do TCE-MT – que não apresenta referência alguma ao perfil profissional de cada conselheiro. Enfatiza-se que pouquíssimos foram os casos de Tribunais que disponibilizaram informações relacionadas à vinculação política pregressa do conselheiro ou à prerrogativa da vaga ocupada por ele.

Além disso, salienta-se a presença de outros dados, dispostos na tabela, que se referem ao governador em exercício no momento da nomeação do conselheiro, bem como seu partido e a coligação do governo estadual. Isso porque todas essas informações são relevantes, na medida que realçam possíveis aspectos políticos imprescindíveis, quanto à influência política presente nos TCEs, e ajudam a ressaltar variáveis que podem ser pertinentes para essas nomeações e o próprio perfil desses conselheiros. Para a análise, optou-se por utilizar todos os estados do Brasil, tendo em vista que essa total abrangência tornaria a pesquisa mais representativa, possibilitando um panorama maior da realidade.

Ademais, limitou-se como período de análise os anos de 2014 a 2016, com o objetivo de estudar como a interferência dos anos eleitorais se manifesta sobre a gestão orçamentária estadual e suas possíveis implicações. É relevante destacar que não se analisaram os anos subsequentes pela impossibilidade de acesso a dados que ainda não foram divulgados – no que tange aos Relatórios de Gestão Fiscal. Dessa forma, não se buscam generalizações, a respeito dos TCEs, para todos os períodos de sua existência, mas um esforço no sentido de entender seus funcionamentos e sua efetividade para o controle e julgamento das contas públicas.

6. O PANORAMA DOS PLENÁRIOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS

Levando o exposto em consideração, apresenta-se pesquisa, feita por Sakai e Paiva (2014), cujo resultado é o de que, em 2014, 23% de todos os conselheiros, do território nacional, respondiam processo judicial ou já haviam sido condenados – grande parte por improbidade administrativa. As autoras salientam a relevância da política para a própria formação dos plenários. Isso porque, as nomeações ocorrem, em sua maioria, a partir de acordos entre Executivo e Legislativo sem, muitas vezes, se atentar para exigências como: “reputação

ilibada” e “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública” – que já são em si mesmos conceitos bastante relativos. Por fim, afirmam que oito em cada dez conselheiros ocuparam cargos eletivos antes de tomarem posse nos Tribunais. (SAKAI & PAIVA, 2014, p. 9-13).

Não obstante, os custos de manutenção dos TCEs são bastante elevados, chegando em alguns estados, como Mato Grosso e Roraima, a 2% da receita do estado. De modo geral, o custo da estrutura equivale à manutenção das Assembleias Legislativas estaduais (SAKAI & PAIVA, 2014, p. 9-13). Além disso, Sakai e Paiva (2014) chamam a atenção para o fato de que 32% dos conselheiros possuem algum grau de parentesco com políticos nacionais. Quanto à politização dos Tribunais, Sakai e Paiva (2014) afirmam:

As vacâncias (dos TCEs) podem se estender por longos períodos justamente devido a disputas pela nomeação entre Executivo, Legislativo e associações ligadas às cortes – uns tentando nomear correligionários, parentes e aliados políticos; outros tentando encaixar quadros da promotoria e do corpo técnico de auditores (SAKAI & PAIVA, 2014, p. 8).

Não obstante ao exposto, cabe destacar também, a partir da pesquisa empírica realizada, o fato de que se percebe a desobediência do princípio da proporcionalidade – relacionado ao fato de que os estados devem respeitar as regras constitucionais, quanto às prerrogativas de indicação dos conselheiros, pelo executivo e legislativo – em parte dos estados da federação. Isso em si já demonstra um possível desequilíbrio de poder, entre as instituições.

Apesar de existir a súmula 653⁴, de 2003, do Superior Tribunal Federal, que consolida a necessidade dos estados de se adequarem a essas exigências, isso não acontece. Como exemplo, pode-se citar o Tribunal de Contas do Distrito Federal, cujo colegiado apresenta cinco conselheiros que foram indicados pelo executivo – quando, de acordo com a Constituição e a Lei Orgânica distrital as nomeações do executivo deveriam ser somente três⁵. Diante disso, a atuação dos Tribunais de Contas pode ter sua eficiência questionada, visto que a assimetria demonstrada revela desequilíbrio de poder, que pode influir diretamente na

⁴ Súmula disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2233>> Acesso em: 8 dez. 2019

⁵ O voto do ministro relator, Dias Toffoli, na referida súmula, parece demonstrar que a recomposição dos Tribunais de Contas Estaduais é um processo. Uma vez que: “Ademais, em julgados mais recentes (...), esta Suprema Corte vem reconhecendo, de acordo com as peculiaridades dos casos existentes em cada ente federado, que a solução mais adequada aos desígnios constitucionais é aquela que melhor promove a mais célere recomposição do Tribunal de Contas local, satisfazendo, assim, a proporcionalidade de indicados pela Assembleia Legislativa e pelo Governador do Estado”

qualidade da execução dos pareceres prévios e na capacitação dos conselheiros, que assumem o cargo.

Mesmo assim, pode-se afirmar que os TCEs são, obrigatoriamente, formados por sete conselheiros, indicados pelo Executivo e Legislativo estaduais, de maneira uniforme. De modo geral, conforme Fernandes et al. (2018), a estrutura organizacional dos TCEs é formada por figuras de relevante importância para o trabalho desses Tribunais. Dentre elas, cabe destacar: a ouvidoria, a corregedoria, a presidência e o corpo de auditores⁶.

Tanto o presidente como o vice-presidente são eleitos pelo voto secreto dos conselheiros que formam o plenário. À presidência incumbem, como competências principais, presidir as sessões plenárias, representar o Tribunal frente aos outros entes da Federação e aos demais poderes, zelar pelo orçamento e pela administração do Tribunal e exercer o poder de agenda, relativo à definição das discussões de cada sessão e as propostas que devem ser votadas.

A ouvidoria estabelece o contato mais próximo à sociedade civil, funcionando como mecanismo de *accountability* e de acesso a informações. Além disso, é a estrutura que permite ao cidadão realizar críticas, elogios, denúncias e demandas, concernentes às atividades desempenhadas pelos Tribunais, sendo, dessa maneira, uma forma de ampliar a transparência e o controle social.

À Corregedoria correspondem os deveres de auxiliar à presidência na vigilância das atividades desenvolvidas dentro do Tribunal. Não obstante, tem a prerrogativa de (por provocação ou por ofício) instaurar possíveis processos administrativos para apurar a conduta de seus servidores. Funciona, também, como canal de contato com a sociedade civil- através da solicitação de documentos e informações necessários e externos ao Tribunal. Porém, de modo geral, é o órgão responsável por regular e manter a ordem dentro dos TCEs.

Aos auditores, também chamados de conselheiros-substitutos, incumbem o papel de substituir os conselheiros, temporariamente, quando estes se ausentem por aposentadoria, férias, suspeição etc. Ademais, também exercem funções de assessoria técnica e administrativa aos conselheiros, no desempenho de suas atividades- votos, processos e

⁶Os dados acerca do funcionamento, bem como das competências da ouvidoria, da corregedoria, da presidência e do corpo de auditores foram retirados do *site* do Tribunal de Contas do Ceará e estão disponíveis em: < <https://www.tce.ce.gov.br/institucional/2012-09-06-14-01-52/send/46-regime-interno-do-tce-ce/3839-regimento-interno-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-ceara-atualizado-ate-a-resolucao-administrativa-n-10-2019-doe-tce-disponibilizado-em-15-10-2019-e-publicado-em-16-10-2019>> Acesso em: 8 dez. 2019.

discussões colegiadas. Cabe destacar que, por ser um cargo técnico, só admite preenchimento através de concurso público.

Além disso, como afirma Costa (2005), o modelo e a estrutura dos Tribunais de Conta, do Brasil, são únicos no mundo. Isso porque suas funções não são as de uma típica Corte de Contas - pois seu sistema de funcionamento possui maior correspondência com as atribuições de órgãos consultivos e de ouvidoria, não obstante as obrigações desempenhadas de controladoria. Desse modo, os Tribunais incorporam competências inerentes ao Legislativo e ao Judiciário.

Outro fator de grande relevância, para entender o funcionamento dos TCEs, está relacionado a questão de que os Tribunais desenvolvem pareceres prévios - não propriamente sentenciam as contas do poder Executivo - e, a partir disso o julgamento se sucede nos Legislativos estaduais. Por outro lado, são atribuídas aos TCEs as prerrogativas de julgar, diretamente, outros órgãos como o Ministério Público e os demais poderes – Legislativo e Judiciário (QUINTAL et al., 2012, p. 36). Cabe enfatizar que a fiscalização das contas desses Tribunais é feita pela Assembleia Legislativa estadual.

Após breve explanação quanto à estrutura de funcionamento dos Tribunais, buscou-se, através desta pesquisa, realizar mapeamento do perfil de cada conselheiro e de sua vida política pregressa. A partir desse objetivo, tenta-se salientar um dos aspectos mais relevantes para a análise: o fato de que os cargos ocupados nos Tribunais possuem um viés político e negocial, entre o legislativo e o executivo estadual, que não pode ser ignorado, ultrapassando a mera perspectiva técnica de nomeações e de tomada de decisões.

Arantes et al. (2005)., com base em entrevistas realizadas para sua pesquisa, evidenciaram que uma das principais críticas, feitas por 90% dos respondentes, diz respeito ao “desvio político” aparente e a falta de independência dos Tribunais de Contas. Segundo esses autores, a politização pode ser percebida através das seguintes constatações:

O processo de escolha dos conselheiros, decisões políticas contrariando aspectos técnicos, ingerência externa no funcionamento do TC, ações políticas de perseguição a adversários e omissões graves diante de correligionários, da corrupção e do nepotismo (ARANTES et al., 2005, p. 73).

Com base no levantamento de dados feito, constatou-se que, quanto ao método de escolha dos ocupantes dos TCEs, um dos aspectos mais representativos para a percepção de que a instituição possui forte orientação política é a circunstância de que cerca de 51% dos

conselheiros, de todo o país, ocuparam cargos eletivos imediatamente antes de tomarem posse. Sendo que, desse total, aproximadamente 70% deles assumiram a função sem nem mesmo cumprir todo o mandato. Cabe destacar que, para esses políticos, as vagas nos TCEs parecem ser um caminho automático, como apontam Sakai e Paiva (2014). Isso porque boa parte deles já ocupava cargos eletivos de maneira reincidente, tendo como provável ápice da notoriedade, em nível estadual, a própria indicação aos Tribunais. Desse modo, não há como negar a ampla ocupação política desses espaços.

De outra maneira, existe a comprovação de que cerca de 43% dos conselheiros que foram políticos tinham sido eleitos como deputados estaduais ou distritais, em seu último mandato. Sendo essas nomeações, para os Tribunais, provenientes, em sua grande maioria, das vagas destinadas ao Legislativo estadual e à livre escolha do Executivo. Por outro lado, ex-senadores, ex-prefeitos, ex governadores e ex-vereadores, são minoria.

No entanto, esse fenômeno não ocorre da mesma forma em todo o território nacional. Uma vez que existem estados cuja quantidade de conselheiros que ocupou cargo eletivo é mínima – como no caso de Rondônia – ou até mesmo inexistente – como em Tocantins, cujos conselheiros não ocuparam nenhum cargo eletivo. De outra forma, estados como Sergipe, Mato Grosso e Santa Catarina apresentam Tribunais de Contas majoritariamente compostos por conselheiros com uma larga vida política pregressa.

O gráfico 1, exposto abaixo, ilustra esse evento ao realçar, com base em divisões feitas por prerrogativa de nomeação – executivo: vagas reservadas para o Ministério Público, carreira de auditor e livre escolha do governador e as vagas do Legislativo – a ocorrência de conselheiros que não ocuparam cargos eletivos. Ressalta-se o quadro de que as vagas destinadas a auditores e ao Ministério Público são as que menos possuem conselheiros que foram eleitos anteriormente - possivelmente pelo fato de que essas vagas são ocupadas somente por servidores de carreira, que foram aprovados em concursos públicos. Em contrapartida, as vagas do Legislativo, de maneira geral, são as mais ocupadas por antigos políticos.

GRÁFICO 1

PORCENTAGEM DOS CONSELHEIROS – COM BASE EM SUA PRERROGATIVA DE NOMEAÇÃO - QUE NUNCA OCUPARAM CARGOS ELETIVOS

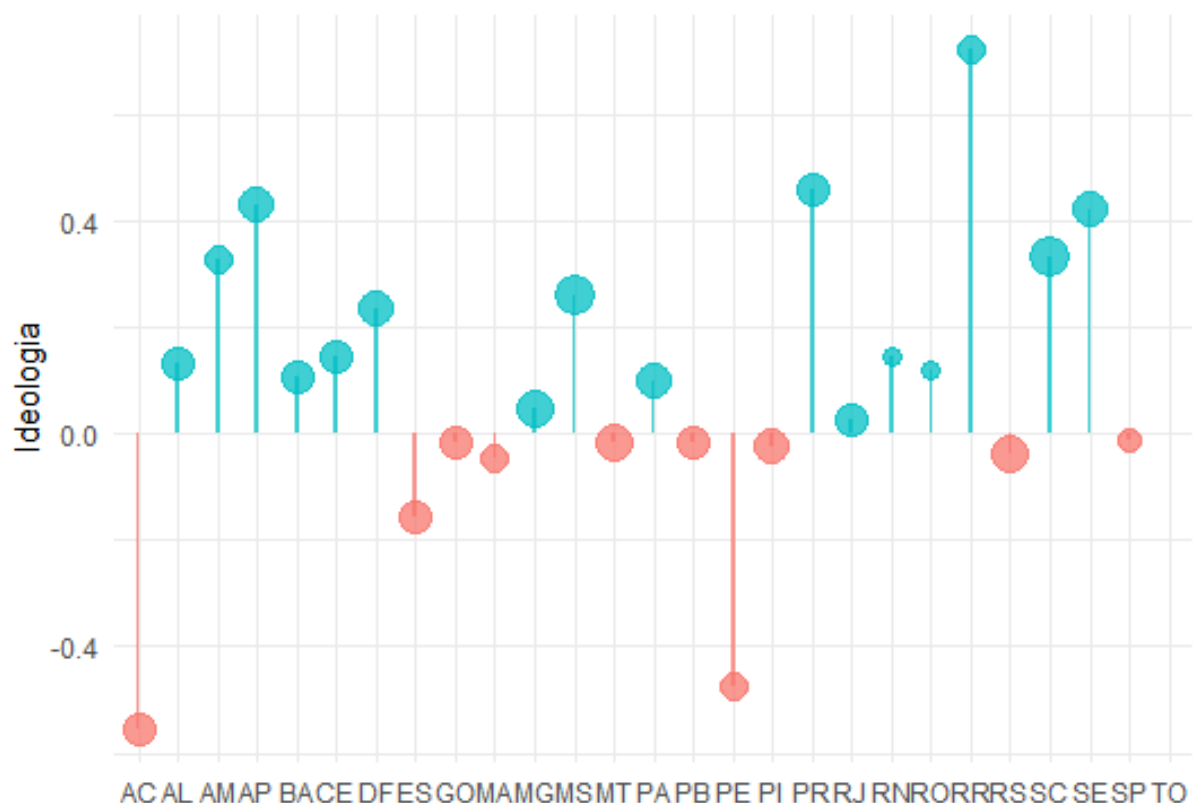


Outra constatação interessante é a de que quase 89% dos atuais conselheiros de todo o país são homens. Sendo que, em estados como Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso,

Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Rondônia, Rio Grande do Sul e Santa Catarina a representação feminina, no corpo deliberativo de conselheiros, inexistente. Além disso, é de suma importância salientar o fato de que o Sul é a única região do país cujos conselheiros são todos homens.

Tendo em vista a vida política pregressa desses conselheiros e as suposições feitas por Power e Zucco (2009) – no que diz respeito às estimativas das ideologias dos partidos políticos brasileiros, baseadas na auto percepção dos legisladores – tentou-se calcular a posição política média dos conselheiros, levando em consideração aqueles que ocuparam cargo eletivo anteriormente, juntamente com o ano, e seu respectivo partido. O gráfico 2 descreve o resultado dessas medidas para todos os estados do Brasil:

GRÁFICO 2
IDEOLOGIA PARTIDÁRIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS DE TODO O PAÍS



A partir desse gráfico, percebe-se que os estados possuem conselheiros, majoritariamente, à direita, no espectro político. Ademais, podem-se evidenciar os estados de Roraima, Paraná, Sergipe e Amapá como aqueles que se encontram mais à direita. Além disso,

salienta-se que, para Tocantins, não foi possível estabelecer um parâmetro de análise - uma vez que nenhum conselheiro do estado ocupou cargo eletivo anterior.

Com base nos dados apresentados, podem-se determinar algumas características, quanto ao conselheiro brasileiro médio. Sendo essas o fato de que, em sua grande maioria, é do sexo masculino, com larga vida política pregressa, ex-deputado estadual ou distrital e de direita. A partir disso, há a capacidade de indicar a existência de viés político, na indicação e na composição desses Tribunais, que é inegável e, por isso essencial.

7. OS GOVERNADORES E O CENÁRIO DAS CONTAS PÚBLICAS ESTADUAIS

No que diz respeito às exigências feitas pela LRF, uma das disposições da lei afirma que, quanto à despesa total com pessoal, conservando os gastos na despesa bruta, serão deduzidas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2o do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;
- VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico [...]

De acordo com Santos et al. (2017), as deduções relacionadas à indenização por demissão voluntária são desconsideradas devido ao fato de que programas como esses visam a melhorar resultados fiscais futuros e, por isso, despreza-los, para efeitos de cálculo, poderia incentivar os entes a diminuírem o gasto com pessoal. Da mesma maneira, as despesas provenientes de decisões judiciais de legislaturas anteriores também são ignoradas, seguindo a lógica de que a gestão presente não pode ser responsabilizada por erros passados.

Segundo Bertholini et al. (2018), a dedução mais controversa é a de gastos com contribuições previdenciárias de servidores inativos. Isso porque, levando em conta que o cálculo considera tanto as contribuições feitas para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), como os superávits dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs), a redação da LRF torna possível a compreensão de que se podem ignorar as despesas provenientes da transição do regime de contribuição simples para o regime capitalizado. Essa questão é problemática também devido ao fato de que 18 estados da federação estão em situação de

transição entre regimes previdenciários e, esses abatimentos, podem distorcer a real situação fiscal (BERTHOLINI et al., 2018, p. 14). De acordo com os autores:

Nesse sentido, a transição entre o regime de repartição simples e capitalizada envolve um custo, que é o de financiar as últimas gerações de inativos e pensionistas que contribuíram para o regime simples sem contar com as contribuições da primeira geração a ter entrado no regime capitalizado [...] No entanto, a legislação permite a interpretação de que déficits financeiros previdenciários, ou seja, o custo dessa transição entre os regimes, seja igualmente abatidos, o que não faz sentido em termos de qualidade da gestão fiscal (BERTHOLINI et al., 2018, p. 14).

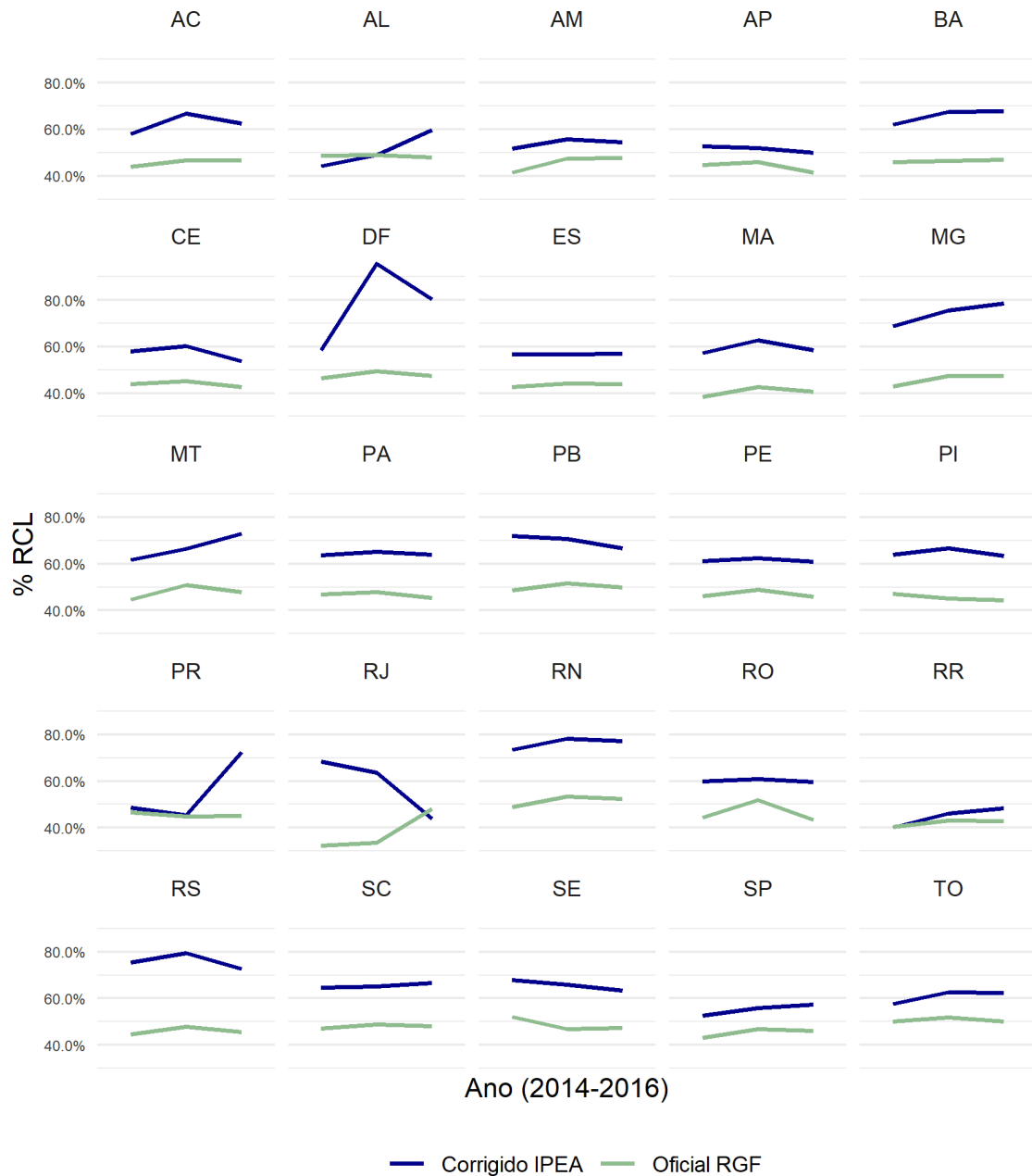
Além disso, Santos et al. (2017) ressaltam que outros fatores de grande relevância, no que diz respeito à forma como são feitos os cálculos, são os Tribunais de Contas. Com entendimento semelhante a Nunes et al (2019), Santos et al. (2017) declaram que as práticas e as interpretações dos Tribunais, quanto às deduções de despesas e a operacionalização da LRF, são diferentes entre si e, como consequência, possibilitam um “espaço de manobra”, em detrimento de maior coerência entre todos os entes. A conclusão dos autores é de que a desconsideração de todas essas despesas não faz sentido se o que se busca é incentivar maior clareza quanto ao gasto com pessoal e à real situação das contas públicas, no Brasil (SANTOS et al., 2017, p. 6; p. 13).

Por causa disso, Santos et al. (2017) buscaram uniformizar o método de cálculo para todos os estados - reunindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário - e tentando superar as diferenças entre o modo como cada TCE entende a LRF, através da estimação das deduções realizadas. Essa nova maneira de calcular foi denominada de “método IPEA”, por Bertholini et al., sendo considerada como uma contraposição ao cômputo divulgado pelos Relatórios de Gestão Fiscal - RGF estaduais (BERTHOLINI et al., 2018, p. 15).

O gráfico 3, apresentado a seguir, esclarece, para os anos de 2014 a 2016, o cálculo do gasto com pessoal tanto para o “método IPEA”, como para o valor oficial, divulgado pelos RGF de cada estado. Cabe destacar a notória diferença entre as duas métricas em todo o país e, especialmente, em estados como o Acre, Distrito Federal, Mato Grosso, Paraná, Roraima e Rio Grande do Norte. Além disso, salienta-se a desobediência à previsão legal, que estabelece o limite máximo de gasto com pessoal em 60% da RCL – Receita Corrente Líquida – em grande parte dos estados brasileiros.

GRÁFICO 3

CÁLCULO DO GASTO COM PESSOAL, COM BASE NO MÉTODO IPEA E NOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL DE CADA ESTADO



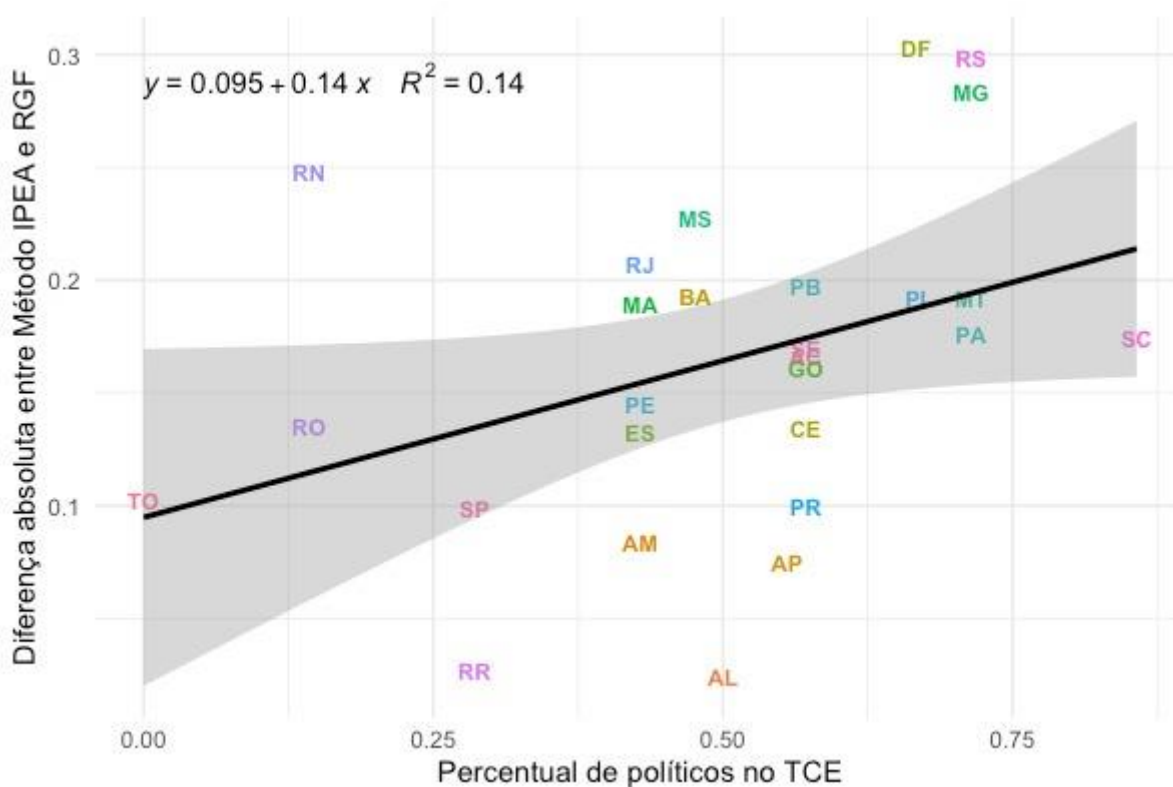
O Distrito Federal, por ser um ente que apresenta características híbridas – ao possuir as competências constitucionais de município e de estado –, apresenta oscilações em seus indicadores, dependendo da forma como se observam a natureza e a estrutura de seus gastos. De acordo com Bertholini et al. (2018), mesmo quando não é considerado o dispêndio do Judiciário do DF, seu gasto com pessoal ainda ultrapassa o limite de 60% estabelecido pela LRF. Contudo, a situação do DF é mitigada devido à existência do Fundo Constitucional do DF

e ao fato de que o Tribunal de Contas do Distrito Federal permite a dedução das despesas custeadas por esse fundo para fins de cálculo, provocando a percepção de que as contas do estado estão, comparativamente, mais estáveis (BERTHOLINI et al., 2018, p. 19).

De qualquer maneira, parece ter ocorrido aumento do gasto com pessoal, na grande maioria dos estados dispostos no gráfico – principalmente entre os anos de 2014 e 2015. Esse aumento pode ser atribuído a diversas razões. No entanto, deve-se levar em conta a relevância do ano eleitoral de 2014, como uma das possíveis causas da elevação dos indicadores e da margem que alguns estados parecem ter, quanto à diferença, em relação ao “método IPEA”.

GRÁFICO 4

DIFERENÇA ABSOLUTA ENTRE MÉTODO IPEA E RGF, DE ACORDO COM O PERCENTUAL DE POLÍTICOS NO TCE



Como apresentado no gráfico 4 acima, quanto à atuação dos Tribunais de Contas, encontrou-se correlação, estatisticamente significante, entre a quantidade de ex políticos que são conselheiros e uma maior diferença entre os cálculos realizados pelo RGF e pelo “método IPEA”. De modo que, quanto maior o número de ex políticos nos TCEs, mais acentuada é a divergência entre os cálculos. Baseado nisso, podem-se citar os casos do Distrito Federal, Rio

grande do Sul e Minas Gerais – cujos Tribunais de contas são formados, predominantemente, por ex políticos – como aqueles com a maior distinção entre ambas as estimativas.

Em virtude disso, pode-se perceber que estados conhecidos pelo alto comprometimento da receita – como Minas Gerais e Rio Grande do Sul -, em gasto com pessoal, apresentam situação piorada quando se analisam as contas públicas, levando em consideração as deduções ignoradas pelo RGF. Além disso, de modo geral, pode-se dizer que houve agravamento da situação da quase totalidade dos estados, quando se comparam os dois métodos de cálculo. Isso é perceptível, através do gráfico 3, pela constatação de que os estados, de maneira geral, estão acima do limite estabelecido pela LRF de 60% com gasto de pessoal – se for considerado o “método IPEA” e outros já estão acima, mesmo considerando o RGF. Como afirmam Santos et al. (2017):

Com vários estados beirando ou já tendo ultrapassado os limites da LRF, é de se esperar – mesmo levando em conta o amplo espaço de manobra dado pelas distintas interpretações da referida lei pelos tribunais de contas estaduais, em particular no que tange a deduções de gastos com inativos – que haja pouco espaço para o crescimento dos gastos com ativos na maioria dos estados nos próximos anos (SANTOS et al., 2017, p. 13).

Da mesma forma, pode-se dizer também que a aprovação das contas públicas estaduais, por parte dos Tribunais de Contas, para além de diferenças quanto à composição política, está relacionada às próprias práticas e interpretações dos Tribunais, no que diz respeito às deduções previstas na LRF. A partir disso, TCEs e governos estaduais parecem desenvolver dinâmicas próprias e autóctones, dependendo do estado em que se situam. Como consequência, afirma-se que a aprovação dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF - parece, muitas vezes, carecer de elementos objetivos que possam tornar mais claros os aspectos relevantes para a avaliação das contas apresentadas pelos governos estaduais.

8. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo investigar a influência política na composição e na escolha dos conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais, buscando-se demonstrar como o controle, exercido por essas instituições, transcende a mera análise técnica e objetiva – balizada por outro instrumento de controle: a Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, tratou-se da LRF como uma lei de suma importância para a inspeção do orçamento público, levando em conta, no entanto, aspectos que ainda são controversos, no que diz respeito a sua aplicação.

Para isso, tentou-se traçar o perfil dos membros do pleno dos TCEs, de todo o Brasil, e mapear como essas nomeações ocorrem. Uma das principais conclusões a que se chegou está relacionada à presença de ex políticos, – principalmente de ex-deputados estaduais e distritais, eleitos em mandato imediatamente anterior – como conselheiros dos TCEs. Não obstante, é relevante o fato de que existem TCEs que desobedecem ao princípio da proporcionalidade – cuja determinação é a de que os estados devem resguardar a proporção da prerrogativa de nomeação dos poderes legislativo e executivo. A desproporção, em si, já demonstra um desequilíbrio.

No que tange às nomeações de ex políticos, estas, em sua grande maioria, ocorreram a partir da prerrogativa de escolha do poder Legislativo e do Executivo estadual – livre escolha do governador. Com base nisso, foi possível estabelecer as características gerais do conselheiro médio, sendo este: homem, de direita e com larga vida política pregressa. Desse modo, essas características corroboram com a segunda hipótese desse trabalho.

Além disso, ressaltou-se a relevância da Lei de Responsabilidade Fiscal, para a elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal, levando em consideração como estes, dependendo da interpretação de cada Tribunal, podem ser mais ou menos flexíveis a deduções de despesas. Em virtude disso, o “método IPEA” é útil, na medida que possibilita uma visão mais ilustrativa das possíveis distorções quanto ao gasto com pessoal. No entanto, não se pode ignorar que, devido ao já elevado nível de endividamento estadual, a margem de manobra do orçamento público é limitada - mas ainda subsiste – tendo em vista a diferença existente entre as métricas quando se ignoram as deduções.

De outra forma, a quantidade de ex políticos, em cada Tribunal de Contas, parece ser relevante para se definir uma maior ou menor correspondência entre os cálculos realizados pelo “método IPEA” e pelo RGF. Como consequência, Tribunais com maior presença de ex políticos tendem a evidenciar distinções mais altas entre os dois cálculos – sendo ambas as variáveis, por isso, diretamente proporcionais.

É necessário dizer, por fim, que as possibilidades de estudo do federalismo fiscal e dos mecanismos de controle do orçamento público são extremamente vastas e, por isso, esse trabalho representou um pequeno esforço no sentido de entender como diferentes atores se relacionam e o modo como operacionalizam a fiscalização das contas públicas. Dessa maneira, não se buscou deslegitimar as formas como essas instituições atuam, mas demonstrar que elas possuem a viabilidade para serem mais efetivas.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 1, 2005.

BERTHOLINI, Frederico; NOCKO, Larissa Maria; ROSA, Thiago. Cinderela, gata borralheira, ou só mais uma no baile: quem é o distrito federal nas finanças públicas? Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN. Nº 51/novembro de 2018. ISSN 2446-7502.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 dez. 2019.

BRASIL. Lei de responsabilidade fiscal: Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. LRF- Edição: 4. Reimpressão. Senado Federal. 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70313> Acesso em: 9 dez. 2019.

Como anda o investimento público no Brasil? Dez. 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111228_comunicadodoipea126.pdf. Acesso em: 24 nov. 2019.

COSTA, L. B. D. O Tribunal de Contas no estado contemporâneo. Curitiba, 2005. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Social. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2005.

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Publicações Sistema Firjan. Pesquisa e Estudos socioeconômicos. Abr. 2017. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2017/04/A-situa_o-fiscal-dos-estados_FIRJAN-2017.pdf. Acesso em: 24 nov. 2019.

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Ivan Filipe Lopes Almeida. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais Rev. Serv. Público Brasília 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro dez 2018.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. Lei De Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: Impactos Sobre Despesas Com Pessoal e Endividamento. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), Brasília, out. 2006.

FRANZESE, R. J., & JUSKO, K. L. Political-economic cycles. In D. Witten & B. Weingast (Eds.), *Oxford handbook of political economy*. Oxford: Oxford University Press. 2006.

GIUBERTI, Ana Carolina. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. In: Anpec, 2005. Anais do XXXIIIº Encontro Nacional de Economia. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A048.pdf>.

HALPERIN, Sandra; Oliver HEATH. *Political Research: methods and practical skills*, Oxford: Oxford University Press, 2012, cap. 5.

Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Como anda o investimento público no Brasil? 29 dez. 2011.

Investimentos em saúde crescem em períodos eleitorais. Jun. 2014. Disponível em: <<http://www.femipa.org.br/noticias/investimentos-em-saude-crescem-em-periodos-eleitorais/>>. Acesso em: 9 dez. 2019.

LOUREIRO, A. O. F.; COSTA, L. O. Uma breve discussão sobre os modelos com dados em painel. Notas Técnicas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Fortaleza: 2009.

MACEDO, J.; CORBARI, E. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. Revista Contabilidade & Finanças, v. 20, n. 51, p. 44-60, 1 dez. 2009.

MISSIO, Fabrício Missio; JACOBI, Luciane Flores. Variáveis Dummy: Especificações de Modelos com Parâmetros Variáveis. Ciência e Natura, [S.l.], p. 111-135, june 2007. ISSN 2179-460X.

NAKAGUMA, Marcos Yamada; BENDER, Siegfried. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). Econ. Apl., Ribeirão Preto, v. 10, n. 3, set. 2006.

NORDHAUS, William D. The political business cycle. Review of Economic Studies. 1975.

NUNES, S.P.P.; MARCELINO, G.F. & Silva, C.A.T. (2019). Os Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista de Contabilidade e Organizações, 13: e 145151.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. O Processo Orçamentário Na Lei De Responsabilidade Fiscal: Instrumento De Planejamento. Uberaba, Prefeitura de Uberaba, 2002.

PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas? Transparência Brasil, 2014.

POWER, T. & ZUCCO JR., C. 2009. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. Latin American Research Review, Baltimore, v. 44, n. 1, p. 218-246. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19749.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

QUINTAL, R. S. et al. A atuação dos tribunais de contas estaduais brasileiros na correção das demonstrações contábeis dos processos de prestação de contas dos governadores. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 17, 2012.

REZENDE, Flávio. Fronteiras de integração entre métodos qualitativos e quantitativos na ciência política comparada, em: Teoria e Sociedade, 22(2), 2014.

SAKURAI, S. N.; GREMAUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 - 2001). Econ. Apl., v.11, n.1, Ribeirão Preto, jan-mar, 2007.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR., Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. *Estud. Econ.*, São Paulo, v. 39, n. 4, dez. 2009.

SANTOS, C. H. M. et al. Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006-2016. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/171103_cc_37_nt_gastos_com_pessoal_estados.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

SHEPSLE, Kenneth. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. 2nd Edition. New York: W.W.Norton, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari et al. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. *Rev. direito GV*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 866-890, dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322017000300866&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 set. 2019.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*; tradução José Antônio Ferreira; revisão técnica Galo Carlos Lopez Noriega. –São Paulo: Cengage Learning, 2010.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre, Bookman. (Cap. 1), 2005.